

实现不开发的发展和富裕

从某种程度上讲,推进形成主体功能区的过程也是各种既得利益调整和再分配的过程。既要给优化开发、重点开发和限制开发区域,设置开发强度的“天花板”;又要使禁止和限制开发区域在履行其主体功能的同时,实现“不开发的发展”、“不开发的富裕”。

魏后凯

空间无序开发的几个方面

当前,我国经济发展中的一个突出问题,就是空间开发无序现象十分严重。这种空间无序开发主要体现在以下几个方面:一是片面强调土地的城市化,城市用地规模急剧外延扩张,一些大城市“贪大求全”、“好高骛远”,全国竟有183个城市要建国际大都市,40个城市要建CBD(中央商务区);二是前些年各地不管有无条件都竞相建设开发区,开发区数量多、面积过大,大批不具备条件的开发区“征而不开”、“开而不发”,造成大量耕地闲置撂荒;三是空间结构不合理,工业和生产占用的空间偏多,而用于生活、居住和生态的空间偏少;四是已出现“过密”与“过疏”的迹象,珠三角、长三角等一些城市开发强度过高,而其他一些有条件的地区却没有得到应有的开发;五是各地区经济的高速增长大多依靠土地的“平面扩张”,土地和空间利用效率较低,尤其是一些地方大建“花园式工厂”,各种形式的“圈地”现象严重。

因此,从科学发展的角度看,采取有效措施切实加强空间管治势在必行。过去,我国的城市规划、土地利用规划和区域规划虽然在抑制空间无序开发方面起到了一定作用,但由于规

划体制和机制等方面的缺陷,其在空间管治方面的作用受到很大局限。当前,国家正在推进的主体功能区规划和建设,其核心作用就是强化空间管治和区域调控。通过强化空间管治和区域调控,引导各开发主体和政府的空间行为,由此规范空间开发秩序,优化资源空间配置,促进人口、经济、资源、环境协调发展,推动形成功能定位清晰、结构合理高效的国土空间格局。可以说,推进形成主体功能区是强化空间管治和区域调控的重要手段,将有助于缓解长期以来我国宏观调控中存在的“一刀切”现象,发挥区域政策在国家宏观调控中的积极作用。

那么,如何充分有效发挥主体功能区的空间管治作用呢?我以为,当前应把着力点放在以下几个方面:

区划、规划、政策和考核“四位一体”,功能区“红线”不容逾越

科学划定功能区的“红线”。主体功能区建设是区划、规划、政策和考核“四位一体”。其中,主体功能区划是基础和前提条件。无论是国家级还是省级主体功能区,都必须依据科学的原则和指标体系,明确划定其空间范围,即确定“红线”。在一定时期内,这种“红线”应该保持相对稳定性和具有法律效力,不能因为领导的偏好和变更而随意改变。在各

主体功能区内,市县一级虽然不再开展主体功能区规划,但应根据国家和省级主体功能定位,以乡镇或者地块为地域单元,进一步划分各种(单一)功能区,如产业园区、商业区、居住区、农业区、旅游区、水源地和生态保护区等,以此作为空间开发的依据。

空间开发强度应设“天花板”

设置开发强度的“天花板”。要强化空间管治,就必须有一些约束性的指标。目前,在四类国家级主体功能区中,除禁止开发区带有约束性或强制性外,优化开发、重点开发和限制开发区域中的主体功能定位只能是引导性的,不具有强制性。所以在这三类主体功能区中,应该设置开发强度的最高限度,即“天花板”。对国家级优化开发区和重点开发区,其总体开发强度以不超过25%为宜;对处于这两个主体功能区的城市,其开发强度以不超过30%为宜。目前,深圳市的开发强度已达到40%,东莞市已达38%,显然已属于过度开发的情形。相比较而言,日本三大都市圈的开发强度只有15.6%,法国巴黎地区也只有21%。对于限制开发区域,着重进行点状开发,并设置相应的开发强度高限。

合理安排各类用地的比例。事实上,过去我国不少地方是以牺牲居住

和生态用地为代价来高速推进工业化的,显然这违背了以人为本的科学发展理念。为此,在推进形成主体功能区的过程中,必须坚持以人为本的原则,按照生活、生态、生产的优先次序,合理确定各主体功能区的用地结构和比例,调控用地价格,并设置工业用地比重的最高限度。

禁止和限制开发区域应实现“不开发的发展”、“不开发的富裕”

协调处理好各种利益关系。从某种程度上讲,推进形成主体功能区的过程也是各种既得利益调整和再分配的过程。尤其是禁止和限制开发区域,它们是以“不开发”为代价,为全国的生态环境建设做出了巨大贡献和牺牲,因此,国家应加大财政转移支付的力度,建立健全生态补偿的长效机制,使这些地区在履行其主体功能的同时,能够实现“不开发的发展”、“不开发的富裕”。也就是说,这些地方的居民能够享受与其他区域大体一致的公共服务、生活条件和生活水平,而不仅仅是实现基本公共服务的均等化。

需要指出的是,有人把缩小人均GDP差距作为主要目标之一,我认为这是一种误导。因为对禁止开发区域而言,其主体功能是保护生态环境,并不以创造GDP为目标,所以就谈不上要缩小人均GDP差距的问题。在不同主体功能区之间,我们追求的是居民收入和生活水平差距的缩小,以及大体一致的公共服务和生活条件。只有这样,处于限制和禁止开发区域的居民和政府,才有内在的动力去履行其主体功能的职责。(作者为中国社会科学院工业经济研究所所长助理、研究员、博导)

切忌“层层规划”

宋福范

落实建立主体功能区这一决策,最忌讳的就是全国各地从本地区的利益出发,层层规划主体功能区。倘如是,党中央制定的这一决策不仅会在实践中难以落实,而且我们在发展中可能要付出不必要的代价。

固然,为保证这项决策最终落到实处,党中央国务院肯定要在政策层面配套出台相关规定,以正确处理好主体功能区域之间的利益关系,这是落实该项战略的一个根本条件。在这一前提下,完成这项任务在当前至为重要的,是使我们的各级党委政府和领导干部在发展的视野和理念上有一个根本性的转变。

首先,从发展视野上来说,就是要有大局意识。推进形成主体功能区是党中央国务院从国家的长远科学发展而制定的大思路、大政策。但是站在各地的局部利益和眼前利益的角度来看,这一决策无疑对优化开发和重点开发区域是有利的,而对限制开发和禁止开发区域来说则是不利的。能否把这一决策落到实处,关键在于各级地方党委和政府能否跳出局部和眼前利益狭小圈子的困扰和束缚,自觉地贯彻中央的决策。

其次,在发展理念上要有辩证思维。由于我国幅员辽阔,各地情况千差万别,因此,各地贯彻落实科学发展观,最重要的就是实现发展理念的根本转变,从各地的实际出发,把这一科学理念与各地的实际结合起来。比如在优化开发区域,科学发展集中体现在又好又快发展的“好”字上;在重点开发区域,科学发展集中体现在又好又快发展的“好”与“快”的结合上等。(作者为中共中央党校党建部教授)



杜华举摄